

「新生社会構想」と「構想実現化具体案」による領土交渉の方法 ～2019年1月時点での日ロ北方領土交渉を例として～

齋藤 孝滋

キーワード：排他的経済水域 永久居留制度 千島諸島開発計画 ギドロストロイ 小自治区

1. はじめに

2016年12月15日・16日の日ロ首脳会談（於長門市・東京）において、北方4島における日ロ両国の「共同経済活動に関する協議を開始することが、平和条約締結の重要な一步になり得る」^[注1]という相互理解に達してから、2019年1月22日の首脳会談（於モスクワ）に至るまで、北方領土交渉には、目に見える形での進展はないといってよく、日本側が2018年まで取り続けてきた4島返還から譲歩し、日ソ共同宣言における色丹島・歯舞群島の2島返還を基本路線とした合意段階に止まっているといえる。

筆者は、既に、齋藤孝滋（2011）において、「日本国にとっての『北方領土問題の解決』とは、『返還後の新生北方領土社会^[注2]の構想を伴った』上での、『新生北方領土社会構築に係る諸問題の解決』という内容まで含まれたものであって当然であり、日本国側は、『返還後の新生北方領土社会の構想』を持ち、その社会構築に係る諸問題に対処する段階に至って、はじめて、対等かつ現実的なロシア側との返還交渉が成立することを認識すべきであるという考えに立った提言を行っており、その中で、新生北方領土社会の後継者養成機関^[注3]についてはあるが、ロシアの連邦特別プロジェクト「サハリン州千島諸島の社会的・経済的発展（2007～2015）」^[注4]とのタイアップ^[注5]についても言及している。

ロシアは、既に、この2007～2015年までの連邦プロジェクトを終え、現在は「千島諸島開発計画（2016～2025）」^[注6]の段階に入っている。この現在の開発計画については、齋藤大輔（2015・2018）に、詳しく紹介されている。齋藤大輔（2018）によれば、この計画の内容は、千島諸島^[注7]で活動する漁業・水産加工会社に対しての、燃料代や電力料金への補助金支給、小中学校や病院、文化施設の整備、教師、医師などの高度専門家300人以上の誘致等であり、注目すべき点として、2017年には、日本への返還を予定しているはずの色丹島に先進社会経済発展区（新型特区）を開設することを決定し、多額の予算を計上している点についても、経緯を含め詳細に紹介している。そして最後に、「ロシアの狙いは実効支配の強化などと大げさに語られることがある。特に日本では、ロシアが北方4島で何かをするたびにそう報じられる。実際には、日本でもそうであるが、人口の少ない地域、しかも島嶼部のインフラ整備であり、実効支配の強化などという大げさなものではない。そこに人が住み、生活しているのだから、国がそのための環境を整えることはごく当然のことである。ロシアはそう考えている」と的確な見解を述べ、「北極海航路のルートや離島防衛の重要性が高まる中、離島の経済活性化と人口増加に向けてプーチン政権が力をさらに入れていくのは間違いない」と予想している（下線は本稿筆者による）。齋藤大輔（2018）により、我々は、ロシアが、いかに計画的に、北方4島における新たな社会（＝新生社会^[注8]）を構築しようとしているかについて、窺い知ることができるのである。

2019年1月末現在、日本が4島返還から2島返還へと妥協する姿勢を示したにも拘わらず、領土交渉に進展がみられない大きな要因は、ロシアが計画的に2025年までの「北方4島の発展的社会構想」と「その発展的社会構想を実現化する具体的プロジェクト」を推進しているのに対し、日本は、「北方4島における返還後の新生社会構想」自体が明確でなく、従って、「構想実現化具体案」を中心とした有効な提案ができないまま、交渉に臨んでいるからに他ならないと考えられるのである。

2. 目的・方法

筆者は、領土交渉には、①歴史的・人道的に根拠のある「領土返還・割譲案」の設定→②「領土・割譲案」ごとの「新生社会構想」の想定、③「新生社会構想」のための可能な限り多様な「構想実現化具体案」の準備（①→②→③）と、フィードバック（③→②'→①'）による②①自体の適正化（②'・①'）が最低限必要であると考えている。そしてさらには、その「繰り返し」により、その時代・その時点で最も適正と考えられる①ⁿ「領土返還・割譲案」・②ⁿ「新生社会構想」・③ⁿ「構想実現化具体案」（nは最も適正と考えられるまでの前述の「繰り返し数」を比喩的に示す）^[13]による交渉が理想的であることは言うまでもない。

本稿の目的は、このような筆者の考える領土交渉の方法について、実際の領土交渉にあてはめながら紹介し、その有効性と必要性を主張することにある。

具体的な方法としては、筆者の考える領土交渉の方法を、実際の領土交渉である日ロ北方領土交渉に、2019年1月末現在における状況を考慮しながらあてはめ、まず、「返還交渉へ向けて日本政府が事前になすべき（だった）こと」（4参照）について述べた後、①「領土返還・割譲案」については「（主権を伴った）歯舞群島・色丹島の2島返還」、②「新生社会構想」については「北方4島（歯舞群島・色丹島・国後島・択捉島）におけるロシア国民の居住（色丹島については希望者）はそのままだに、4島の旧島民とその後継者である日本国民（日本人・アイヌ）が故郷の島の住民となり希望する職業（ここでは漁業）に従事しながら生活できる多民族・多文化共生社会」と設定し、③については、①という制約の中で、一見困難に見える②の実現化具体案である「『国後島・択捉島における旧島民とその後継者を中心とした日本国民への永久居留、及び色丹島におけるロシア人への永久居留制度』、（必要に応じ）『両国民の所属国家が主権をもつ小自治区の設定』」（5.2.2.1参照）と「国後島・択捉島を起点としたロシア排他的経済水域の日本国民への開放（5.2.2.2参照）」を提案し、②・③がないまま2島返還がなされた場合の想定される社会像と、②・③により2島返還がなされた場合想定される新生社会を比較する。

なお、本論で提案する二つの構想実現化具体案は、それ自体、今後の実際の交渉に資するものであると考えており、この提案事態も本稿の目的の一つであると言ってよい。

3. 1945年時点と現時点での北方4島

ここでは、領土問題を論ずるための基本データとして、1945年時点と現時点での北方4島の、人口と主産業（3.1、3.2参照）、面積比（3.3参照）について、確認する。

3.1. 1945年時点での北方4島の状況

内閣府北方対策本部 HP「北方領土とは？>戦前の姿」掲載表「北方領土元居住者数」より、1945年8月15日現在の北方4島の人口（島単位）と主産業を示すと、以下のとおりである。

歯舞群島…5,281人
色丹島……1,038人
国後島……7,364人
択捉島……3,608人
主産業は、漁業である。

3.2. 現時点での北方4島の状況

内閣府北方対策本部（2018）「北方領土の概要」掲載表「現在の北方四島の居住者」（出典：ロシア連邦国家統計庁サ

ハリン州局『クリル三地域の社会経済状況』等）により、2016年の北方四島の人口（在住ロシア国民、島単位）と主産業を示すと以下のとおりである。

歯舞群島… 0人

色丹島……2,917人

国後島……7,817人

択捉島……5,934人

主産業は、漁業と水産加工業である。

3.3. 北方4島の面積

内閣府北方対策本部 HP「北方領土とは？＞北方領土の姿」掲載表「北方領土の面積・距離」（※平成二六年国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調査」等による。面積は周辺の小島を含めたものとの注記がある）より、2島返還の視点から、歯舞群島：色丹島：国後島・択捉島の比率の概要を示すと次のとおりである。

歯舞群島：色丹島：国後島・択捉島 = 2：5：93^[注10]

4. 返還交渉へ向けて日本政府が事前になすべき（だった）こと

～②「新生社会構想」のための「旧島民とその後継者、及び高度専門家の居住希望調査」～

返還交渉へ向けて、まず、政府が事前になすべき（だった）ことは、北方4島にそれぞれ居住を希望する旧島民とその後継者、そして、社会を構成する際に必要な教師・医師などの高度専門家の人数把握である。

これは、②「新生社会構想」の視点があれば、当然実施されなければならない調査である。

具体的手順としては、まず「旧島民とその後継者の居住希望調査」を行い、次に「その希望者数をもとに必要とする高度専門家数の算出」を行い、適正人数の高度専門家を募るのである。

また、色丹島については、継続的な居住を希望するロシア人居住希望調査もロシアと協力しながら行う必要がある。

5. ②「新生社会構想」と③「構想実現化具体案」による領土交渉の有効性

ここでは、②「新生社会構想」と③「構想実現化具体案」による領土交渉の有効性を検討するため、②・③がないまま（返還自体非常に困難と思われるが）2島返還がなされた場合の想定される社会像と、②・③により2島返還がなされた場合想定される新生社会を比較する。

5.1. ②「新生社会構想」と③「構想実現化具体案」がないまま2島返還がなされた場合の想定される北方4島の社会像

5.1.1. 歯舞群島

歯舞群島は、現在ロシア人住民が0であることから、基本的に旧島民とその後継者、及び高度専門家による日本国民（日本人・アイヌ）社会が想定される。生活環境の整備や経済支援は、ロシアと協力しつつも日本主導でなされることになると考えられる。その際、ロシアの「特区」でもある色丹島社会と生活水準の格差が生じないように、考慮する必要がある。旧島民とその後継者は、ほぼ確実に漁業・水産業に従事することができる。

5.1.2. 色丹島

色丹島は、ロシア人の中の継続的居住希望者と、日本国民（日本人・アイヌ）の共生社会が構想される。ロシア人継続居住希望者とロシア人高度専門家、日本国民の旧島民とその後継者による社会規模に見合った生活環境の整備や経済

支援が必要となる。旧島民とその後継者は、ほぼ確実に漁業・水産業に従事することができる。特に、ロシアの水産会社オストロヴノイへの日本の出資により、大きな雇用チャンスが生まれる可能性が高い。オストロヴノイについては、日本企業との合弁会社の可能性も検討すべきであろう。

5.1.3. 国後島・択捉島

国後島と択捉島は、色丹島・歯舞群島2島返還の場合は、そのままでは、旧島民とその後継者の居住は認められず、当然、当地において漁業・水産業に従事することができない。日本政府は、日本国民が居住しない両島に、経済支援をすることになり、旧島民への補償問題も生ずることとなる。

5.2. ②「新生社会構想」と③「構想実現化具体案」がないまま2島返還がなされた場合の想定される北方4島社会像の問題点と、②「新生社会構想」と③「構想実現化具体案」

5.2.1. ②「新生社会構想」と③「構想実現化具体案」がないまま2島返還がなされた場合の想定される北方4島社会像の問題点

日本にとっては、長らく要求してきた4島返還と異なり、国後島・択捉島の旧島民が故郷に居住できず、漁業にも従事できない。また、経済支援は、日本国民が居住しない国後島・択捉島にも行うこととなり、元島民とその後継者の失望感、日本国民全体の不公平感が大きいと考えられる。また、旧島民への補償問題も生ずることとなる。

ロシアにとっては、領土としては、北方4島のなかの約7%を日本に返還（あるいは割譲という意識か？）することで、日本の経済支援が得ることになるが、ロシア国民が納得するだけの領土7%に相当する経済的支援を日本から得ることは、困難が伴うと考えられる。

5.2.2. ②「新生社会構想」と③「構想実現化具体案」と、それによる2島返還後の北方4島「新生社会像」

日本にとっては、国後島・択捉島の旧島民とその後継者が、それぞれの島に居住でき、さらに漁業に従事できる環境を整え、ロシアにとっては、ロシア国民が納得するだけの領土7%に相当する日本の経済的支援がえられる状況が揃えば、双方にとってのデメリットが解消されることとなり、平和条約締結の目途が立つ。

実際の交渉では、いくつもの具体的提案を準備して、交渉に臨む必要があるが、ここでは、その中から、2案を紹介する。

5.2.2.1. 国後島・択捉島における旧島民とその後継者を中心とした日本国民への永久居留、及び色丹島におけるロシア人永久居留制度^[注1]（必要に応じ「両国民の所属国家が主権をもつ小自治区の設定」）

この永久居留制度により、ロシア主権下の国後島・択捉島における旧島民と後継者も、日本主権下の色丹島におけるロシア人住民も、安心して生活できるのである。

なお、居留地については、ロシア軍施設などを除き、基本的に自由であるものとする。

さらに、もし、「土地」の主権についてこだわる強い主張が交渉の進展を阻む場合には、両国民の所属国家が主権を持つ小自治区の設定も検討すべきであろう^[注2]。

5.2.2.2. 国後島・択捉島を起点としたロシア排他的経済水域^[注3]の日本国民への開放

日本国民（特に、国後島・択捉島の日本国民居留地住民）に、国後島・択捉島を起点としたロシア排他的経済水域での操業を認めるのである。

その代わり、水揚げした漁獲物は、北方領土の最大企業ギドロストロイが一定割合～全部に納めるのである。

これにより、国後島・択捉島の居留する日本国民は、漁業に従事でき、その生活は、限りなく4島返還の場合に近くなるといえるのである。また、日本政府・企業としても、北方4島への経済援助は、すべて自国民への経済支援にもつ

ながることから、より積極的に支援しやすくなる。

ロシアとしても、日本漁船から水揚げされた漁獲物により、水産加工業がより発展しつつ、また日本からの経済的援助や出資が大幅に見込めるのである。前述の色丹島のオストロヴノイに加え、特にギドロストロイとの日本企業の連携は、北方4島に止まらない日ロ両国の経済発展につながるはずである。

6. 結論

以上、①「領土返還・割譲案」については「(主権を伴った) 歯舞群島・色丹島の2島返還」、②「新生社会構想」については「北方4島(歯舞群島・色丹島・国後島・択捉島)におけるロシア国民の居住(色丹島については希望者)はそのままだに、4島の旧島民とその後継者である日本国民(日本人・アイヌ)が故郷の島の住民となり希望する職業(ここでは漁業)に従事しながら生活できる多民族・多文化共生社会」と設定し、③「構想実現化具体案」については「『国後島・択捉島における旧島民とその後継者を中心とした日本国民への永久居留、及び色丹島におけるロシア人への永久居留制度』、(必要に応じ)『両国民の所属国家が主権をもつ小自治区の設定』と「国後島・択捉島を起点としたロシア排他的経済水域の日本国民への開放」を設定するという、極限られた条件例で筆者の考える領土交渉方法について述べたが、これだけでも、方法の有効性を示すことができたと考える。そして、今まで多くの人々の尽力がありながらも、領土交渉としての目に見える進展がみられない2019年1月時点での現状を考えると、本稿で述べてきた領土交渉方法の有効性の主張は、すなわち必要性の主張であると言っても過言ではあるまい。

7. おわりに

以上、例として取り上げた日ロ北方領土交渉は、本文で論じた①→②→③のみならず、さらにフィードバック(③→②'→①')による②①自体の適正化(②'・①')と、その繰り返により、その時点で最も適正と考えられる①ⁿ「領土返還・割譲案」・②ⁿ「新生社会構想」・③ⁿ「構想実現化具体案」段階まで進める必要がある。また、本稿では②「新生社会構想」について、職業(漁業)に限定して論じた^[注14]が、職業全体の視点や他の重要な視点(学校教育・公用語・アイヌをめぐる民族の人権他)については、齋藤孝滋(2011)の他、今後の別稿に譲りたい。

【注】

1. 外務省 HP (2016) より。
- 2・8. 齋藤孝滋(2011)に従い、「新生〇〇社会」とは、「領土交渉の結果新たに生じた新〇〇(地域名)社会」を指すものとする。「新生社会」も同様の意味で、地域名(〇〇)を除いて、一般化した概念「領土交渉の結果新たに生じた新社会」を指すものとする。
3. 齋藤孝滋(2011)で提案した「日ロ国境地域領土政策大学」を指す。
- 4・6・7. 本稿では、ロシア語名称の「クリル」を日本語名称の「千島」で統一した。なお、齋藤大輔氏は「クリル」を使用しておられる(齋藤大輔 2015・2018)。
5. 本稿筆者とは異なる目的ではあるが、鈴木宗男氏はいち早く2008年に国会の場で、ロシア連邦特別プロジェクト「サハリン州千島諸島の社会的・経済的發展」とのタイアップを主張し、その具体案を示しておられる(鈴木宗男 2008)。
9. nを「比喩的」と表現したのは、厳密に数学的な表現ではないことによる。また、①ⁿ(領土返還・割譲案)・②ⁿ(新生社会構想)・③ⁿ(構想実現化具体案)にはいずれも複数の可能性がある。特に③ⁿについては、微細な変種も含めて多様かつ多ければ多いほど望ましい。
10. 筆者の計算によるが、従来の概算比率と同様である。

11. 永久居留民の権利については、人民網日本語版（2013）等が参考になる。
12. 筆者の想定する「新生社会」は、多民族・多文化共生社会である（齋藤孝滋 2011）ことから、「小自治区」はいまのところ望ましいとは考えていない。設置されたとしても、決して閉鎖的であってはならないと考える。ただし、領土の「主権を伴った土地」を重視する立場からは、日ロ両国とも、北方 4 島に自国の主権が及ぶ土地があることになるため歓迎されるかも知れない。例えば、島単位で、自国の主権が及ぶ領域を示す際には、日ロ両国ともに、北方 4 島を自国の領土として示し得るのである。ただし、それがどの程度のメリットとなり得るのか、筆者には今のところ不明である。
13. 水田周平・根本和幸（2016）参照。
14. ②「新生社会」を歯舞群島・色丹島における軍事施設の有無の視点で見た場合、「日米安保条約」第 6 条（岸信介・クリスチャン・A・ハーター他 1960）が問題となる。この第 6 条が、ロシアに軍事上の視点から①「領土返還」自体を拒む理由となり得ることは、小川真由美（2018）の記事にみられるとおりである。日本政府は、(1)「日ロ平和条約締結により北方 4 島付近の安全性が以前より格段に高まり、今まで以上に米軍の協力の必要性は存在しないこと」、(2)「(1)の状況の中であるにも拘わらず、平和条約を締結していないロ米二大国の軍事施設が極めて近い場所に位置することで、日ロ米ともに望まぬ予期せぬトラブルが生ずる余地が生まれること」、(3)「(見通しとして) 歯舞群島・色丹島の②『新生社会』の日本国民・色丹島のロシア居留民の『歯舞群島・色丹島への米軍軍事施設設置に対する民意が米軍軍事施設を望まないこと』」（本稿 4 で述べた該当者への調査が必要）等を理由に、米国政府に対し「当該地域が 6 条の適用外地域であることを」の了解（明文化が必要）を必ずとるべく交渉する必要がある。

【文献】

- 小川真由美（2018）「日米安保適用が火種か 北方領土交渉」THE SANKEI NEWS 2018.11.15
<https://www.sankei.com/politics/news/181115/pl1811150042-n1.html> 2019.1.28 参照
- 外務省 HP(2016)「北方四島における共同経済活動、平和条約締結問題」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000212165.pdf>
2019.1.28 参照
- 岸信介・クリスチャン・A・ハーター他（1960）『日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約』
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/jyoyaku.pdf> 2019.1.28 参照
- 齋藤孝滋（2011）「新生北方領土社会構築に関する提言～北方領土と日本国のあり方～」齋藤孝滋編『多文化交流における共生言語・文化の現状と展望に関する探索的研究』日本私立学校振興・共済事業団特別補助対象共同研究 2010 年度成果刊行書
- 齋藤大輔（2015）「ロシア極東羅針盤 クリル諸島に新型特区」『ロシア NIS 調査月報』11 月号
- 齋藤大輔（2018）「ロシア極東羅針盤 クリル諸島開発計画を読む」『ロシア NIS 調査月報』5 月号
- 人民網日本語版（2013）「〈企画〉中国永久居留証を持つ外国人、中国国民と同じ待遇に」2013.8.6
<http://j.people.com.cn/94475/8058005.html> 2019.1.28 参照
- 鈴木宗男（2008）「ロシア政府による北方領土開発に対する対応などに関する再質問主意書」衆議院第 169 回国会 質問第 507 号
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a169507.htm 2019.1.28 参照
- 内閣府北方対策本部 HP「北方領土とは？」<https://www8.cao.go.jp/hoppo/menu/sugata.html> 2019.1.28 参照
- 内閣府北方対策本部（2018）『平成 30 年度 北方対策～北方領土の返還実現に向けて～』
<https://www8.cao.go.jp/hoppo/pamphlet/2018pdf/2018p3.pdf>
- 水田周平・根本和幸（2016）『地理シリーズ 別巻 日本と世界の領土』帝国書院 2019 年 1 月末日脱稿